

AS RELAÇÕES FORMAIS ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E O MERCOSUL E A TENTATIVA DE SE ESTABELECEER UM ACORDO DE ASSOCIAÇÃO

Rosana Corrêa Tomazini

Resumo

O objetivo desse artigo é analisar as relações formais - no âmbito do Acordo-Quadro existente - entre a União Européia e o Mercosul, e as negociações para o fechamento do Acordo de Associação, que prevê o estabelecimento de uma área de livre comércio entre ambos os blocos. Após mais de uma década de negociações, não foi possível fechar o Acordo e as dificuldades enfrentadas foram muitas, principalmente no que se refere ao seu aspecto comercial. Caso as negociações sejam retomadas, haverá que se atualizar a agenda para acompanhar a dinâmica da economia global, que segue em ritmo muito mais acelerado do que a das negociações políticas

Palavras-chave

Novo Regionalismo, Áreas de Livre Comércio, Negociações Internacionais

Abstract

The purpose of this article is to analyse the formal relations - related to the Framework Agreement into force - between the European Union and Mercosul, as well as the attempt of institutionalization of a free trade area between both blocks, through an Association Agreement. After more than one decade of negotiations the Agreement hasn't been concluded and the difficulties faced were many,



mainly related to its commercial issues. In case of a restart of the negotiations, it will be necessary to update the agenda in order to face the global economy developments, which follow a more dynamic rhythm than the political negotiations.

Key words

New Regionalism, Free Trade Areas, International Negotiations

INTRODUÇÃO

Como parte de sua estratégia de se tornar um ator global, a União Europeia ¹ (UE) estabeleceu relações políticas e/ou econômicas, a partir de 1990, após o fim da guerra fria, com quase todas as regiões do globo, entre as quais com a América Latina (AL). Ainda que a AL não seja um parceiro estratégico nas relações externas da UE, cujas prioridades estão voltadas, por exemplo, para o relacionamento com os EUA (maior parceiro comercial do bloco) e, mais recentemente, com a China (segundo maior parceiro comercial do bloco), a UE estabeleceu uma estratégia de aproximação com a região, desenvolvida, principalmente, sob três eixos: (i) por meio dos *diálogos bi-regionais*, em um sentido mais amplo; (ii) em um *âmbito bilateral* entre a UE e os países da AL, por meio dos Acordos de Livre Comércio estabelecidos com o Chile e com o México, por

¹ Ao longo do artigo será utilizado União Europeia (UE) ou Comunidade Europeia (CE), conforme a melhor adequação. Contudo, de uma forma geral, utilizar-se-á União Europeia como referência ao Acordo de Integração Regional composto, atualmente, por 27 Estados-membros.



exemplo;² (iii) ou ainda em um *âmbito subregional*, por meio de acordos estabelecidos com outros Acordos de Integração Regional (AIRs) na AL, como é o caso do Acordo-Quadro assinado entre a UE e o Mercosul, no contexto do qual se desenvolvem as relações formais entre os dois blocos.

A aproximação com a AL e, mais especificamente, com o Mercosul, pode ser ainda atribuída a duas iniciativas na região: (i) a entrada em vigor do NAFTA, Acordo de Livre Comércio entre os EUA, o Canadá e o México, em 1994; e (ii) o lançamento da Iniciativa para as Américas, igualmente em 1994, que previa a criação de uma área de livre comércio entre os Estados Unidos e a América Latina, a ALCA, até dezembro de 2004. Tais iniciativas sinalizaram maior predominância dos Estados Unidos na região, representando uma possível perda de mercado da UE para os EUA e, portanto, uma aparente ameaça aos interesses econômicos e políticos da UE na região.

Ademais, o adensamento das relações entre UE e AL, a partir de 1990, se beneficiou do impulso vivido pelo inter-regionalismo europeu, na perspectiva do qual a integração regional passa a estar cada vez mais vinculada ao liberalismo e à globalização econômica (SARAIVA, 2004). Assim, embora a AL não representasse uma área prioritária na agenda externa da UE, esta passou a instituir novos diálogos na região, voltando-se, especificamente, para o estabelecimento de acordos bilaterais ou com outros AIRs. Do ponto de vista do Mercosul, principalmente do Brasil, o aprofundamento das relações com a UE representava um instrumento de pressão nas negociações para a ALCA, além de possibilitar a diversificação de suas relações externas e o fortalecimento de sua

² Mais recentemente, em 01/03/2010, a UE concluiu as negociações para o estabelecimento de um acordo de livre comércio com a Colômbia e o Peru. A expectativa é de que o acordo, após aprovado, seja implementado a partir de 2012.



posição como ator comercial global e independente, no cenário econômico internacional (VENTURA, 2003).

Nesse contexto, em 1999, por ocasião da Cúpula do Rio, estabeleceu-se o marco institucional do diálogo com a América Latina, por meio da declaração do Rio de Janeiro, na qual as duas regiões decidiram estabelecer uma parceria estratégica bi-regional baseada em três princípios: (i) expressivo diálogo político; (ii) relações econômicas e financeiras baseadas na liberalização do comércio e fluxos de capital; (iii) cooperação em setores considerados relevantes, tais como educacional, social e cultural e do desenvolvimento científico e tecnológico. Nessa mesma Cúpula foi igualmente ratificado o Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre UE e Mercosul de 1995, de especial interesse para esse artigo e sobre o qual se voltará a falar nas próximas seções.

A COMPLEXIDADE DOS ACORDOS NEGOCIADOS PELA UE

Já é conhecida a frase que refere a UE como um Objeto Político Não Identificado (OPNI)³, dada a complexidade de sua estrutura e instituições. As relações formais entre este bloco e outros blocos ou com países terceiros não foge a regra. Isso quer dizer que a UE estabeleceu, por exemplo, diferentes tipos de acordos, conforme os países em questão e consoante seu interesse nos mesmos. Podem-se verificar, nos tipos de acordos negociados pela UE, acordos de cooperação, acordos de caráter comercial/econômico, ou com estrutura mais complexa e ampla, chamados acordos de associação, que abarcam elementos de caráter comercial, político e de cooperação.

³ De forma a ilustrar a complexidade da estrutura da UE, o ex-presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, uma vez se referiu às instituições do bloco como “um objeto político não-identificado” (OPNI, fazendo um trocadilho com os OVNI) (D’Arcy, 2002).



Com efeito, no contexto da segunda fase do fenômeno da Regionalização, também conhecida como Novo Regionalismo⁴, a UE passou a assinar acordos mais amplos com os países em desenvolvimento (acordos Norte-Sul), caracterizados como acordos “guarda-chuva”, por abarcarem aspectos políticos, econômicos e de cooperação - essa abordagem conhecida como a dos “três pilares” é, inclusive, considerada como uma invenção da própria UE (DEVLIN, 2003). Ainda assim, cada acordo assinado pela UE poderá ter suas características específicas, dependendo do parceiro em questão, de sua importância estratégica, dos interesses em negociação, entre outros fatores. Normalmente, a decisão sobre qual tipo de acordo estabelecer com países terceiros e, igualmente, qual o seu conteúdo e alcance, está baseada em uma decisão política (SMITH, 2003).

Nota-se que, até a entrada em vigor do Tratado de Lisboa⁵, apenas a Comunidade Europeia (CE) possuía personalidade jurídica para negociar e concluir acordos, tanto multilaterais, no âmbito da OMC, como preferenciais, concluídos com Estados ou blocos regionais - competência delegada pelo artigo 113 do Tratado de Roma e mantida no artigo 133 do Tratado de Maastricht.⁶ Ade-

⁴ A segunda fase do fenômeno da regionalização, iniciada no final da década de 1980, é também referida por vários autores (PORTO & FLÓRES, 2006; GIORDANO, 2003; WYATT-WALTER, 2003; FAWCETT, 2003; e DEVLIN & ESTEVADEORDAL, 2001) como Novo Regionalismo e caracterizou-se pela proliferação de novos acordos de integração regional, entre os quais se destacaram os acordos de integração e cooperação entre os países industrializados, do Norte, e países menos desenvolvidos, do Sul, denominados como acordos “Norte – Sul”.

⁵ Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em Dezembro de 2009, a UE passa a ter personalidade jurídica própria, podendo negociar e concluir acordos internacionais.

⁶ A transferência de competências à CE foi instituída no artigo 113 do Tratado de Roma (1957) e estava relacionada somente aos assuntos de comércio de mercadorias, sobre os quais a CE teria competência exclusiva para negociar. Contudo, ficavam excluídos outros aspectos econômicos, como os serviços, investimentos e propriedade intelectual. Dado a relevância que estes



mais, os acordos estabelecidos pela CE/UE podem ser classificados, ainda, como acordos exclusivos ou mistos. Os acordos exclusivos são celebrados apenas pela CE/UE, no âmbito da supranacionalidade, e os acordos mistos são celebrados pela CE/UE, em conjunto com seus Estados-membros (EMs), no contexto dos quais a CE/UE obedece ao instituído no artigo 300 do Tratado de Maastricht,⁷ e os EMs se pautam pelos seus procedimentos internos. Assim, os acordos mistos devem ser ratificados por todas as partes, o que pode implicar em um longo tempo até a sua data de entrada em vigor.

Por fim, destaca-se que os Estados-membros, no domínio de suas próprias políticas externas, também negociam acordos/programas de cooperação técnica e financeira com países terceiros, contribuindo, ainda mais, para compor a já complicada teia de relacionamentos da UE.

No que diz respeito especificamente às relações com o Mercosul, e para melhor entender as relações formais - as quais aqui entendemos por relações no âmbito dos acordos - entre este bloco e a UE, destaca-se o quadro abaixo, que ilustra os principais acordos vigentes entre os dois blocos - ou entre a UE e os países-membros do Mercosul:

setores assumiram nas negociações, principalmente no âmbito multilateral, os tratados de Amsterdã e Nice alargaram o rol de competências da CE. Dessa forma, o Tratado de Nice confere competências à CE para negociar acordos sobre serviços e direito de propriedade intelectual, na regra de aprovação por maioria qualificada, permanecendo sem competências para negociar acordos que abarquem o tema dos investimentos, comércio de serviços culturais e audiovisuais, de educação, bem como de serviços sociais e de saúde, que continuam sob a competência partilhada entre a CE e os Estados-membros, tendo estes poder de veto sobre acordos que incluam tais temas (D'ARCY, 2002).

⁷ O artigo 300 do Tratado de Maastricht definiu os procedimentos a serem seguidos nas negociações e conclusões dos acordos internacionais.



Tabela I. Os vários acordos no âmbito UE-Mercosul

	<i>Designação Acordo</i>	<i>Abrangência</i>	<i>Data</i>	<i>Responsabilidade pelo Acordo</i>
UE - Mercosul	Acordo de Cooperação Inter-Institucional	Sub-Regional	1992	CE
	Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação	Sub-Regional	1995 (ratif. 1999)	Misto (CE/EMs)
	Acordo de Associação Inter-Regional	Sub-Regional	Em negociação	Misto (CE/EMs)
UE - Países Mercosul ⁸	Acordo Quadro de Cooperação entre a CE e o Brasil	Bilateral	1992 (ratif. 1995)	CE
	Acordo Marco de Cooperação Comercial e Económica entre a CE e a Argentina	Bilateral	1990	CE
	Acordo Marco de Cooperação entre a CE e o Paraguai	Bilateral	1992	CE
	Acordo Marco de Cooperação entre a CE e o Uruguai	Bilateral	1992	CE
	Vários Programas ⁹	Bilateral		EMs da CE
EMs da UE com EMs do Mercosul				

Fonte: elaborada pela autora

Por meio da tabela I, pode-se visualizar: (i) o primeiro Acordo de Cooperação Inter-Institucional entre a UE e o Mercosul, datado de 1992, que foi substituído pelo Acordo-Quadro de 1995; (ii) o Acordo-Quadro de 1995 vigente, cujo principal objetivo é preparar os dois blocos para o estabelecimento de um; (iii) Acordo de Associação, em negociação; (iv) os acordos de cooperação entre a UE e os países-membros do Mercosul; e (v) os programas de cooperação entre os diversos Estados-membros da UE e os países-membros do Mercosul.

Cabe aqui uma observação sobre primeiro acordo assinado com o Mercosul, em 1992, que teve como objetivo principal prestar assessoramento técnico, formação de pessoal e apoio institucional ao processo de integração do Mer-

⁸ Para os documentos dos acordos consultar os sítios eletrônicos das Delegações da União Europeia no Brasil e Argentina, respectivamente: <www.delbra.ec.europa.eu> e <www.delarg.ec.europa.eu>. Para os acordos de cooperação entre UE e Paraguai e UE e Uruguai ver sítio eletrônico < www.delpry.ec.europa.eu >.

⁹ No o Brasil, por exemplo, possuem programas de cooperação os seguintes EMs da UE: Alemanha, Áustria, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia. Para o detalhamento da cooperação destes países com o Brasil consultar o “Livro Azul 2008 da cooperação da UE no Brasil”, disponível em: < www.delbra.ec.europa.eu >.



cosul. Tal acordo foi considerado como de fundamental importância para o Mercosul, pois proporcionou boa parte da tecnologia da integração que este bloco necessitou para o desenvolvimento do seu processo de integração, fortemente apoiado pela UE (MATEO, 2006). Ademais, o apoio institucional da UE ao Mercosul foi concedido, igualmente, sob a perspectiva, por parte da UE, de que este processo de integração regional seria capaz de trazer estabilidade política à região. De acordo com o ex-Conselheiro para Assuntos Comerciais da Delegação da União Europeia no Brasil,¹⁰ Jorge Peydro Aznar,¹¹ “a UE pretendia fortalecer o Mercosul enquanto instituição, dado que este poderia trazer estabilidade para a América do Sul”. Conforme ainda o Conselheiro, a UE viu no Mercosul uma instituição similar e entendeu que seu apoio seria importante para fortalecer e desenvolver tal processo de integração, quase que à sua semelhança.

Esse cenário, pouco claro, dos acordos estabelecidos entre a UE e o Mercosul ou entre a UE e os países-membros do Mercosul, ilustrados na tabela I, foi denominado pelo atual Conselheiro Político da Delegação da União Europeia no Brasil, Christian Bugsmüller,¹² como “Cooperação Sanduíche”, dada a sobreposição de acordos, o qual engloba ainda os vários programas de cooperação regional¹³ entre a UE e a AL, e a Parceria Estratégica assinada entre o Brasil e a UE, estabelecida em 4.7.2007, em Lisboa.¹⁴

¹⁰ A partir de Dezembro de 2009, todas as Delegações da Comissão Europeia no mundo tiveram o seu nome alterado para “Delegação da União Europeia”, na sequência da implementação do Tratado de Lisboa.

¹¹ Entrevista realizada pela autora em 2006.

¹² Entrevista realizada pela autora em 2009.

¹³ A UE possui vários programas de cooperação com a América Latina, nas áreas de educação, desenvolvimento das pequenas e médias empresas (PMEs), governo local, tecnologias de informação e coesão social. Os programas são: ALFA, Alban, AL-INVEST, @lis, URB-AL, Euro-Solar, Eurosocial. Para os programas de cooperação Regional da UE, consultar: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/index_pt.htm.

¹⁴ No que se refere à parceria estratégica, até o momento, não há ações concretas, enquadrando-se tal parceria no âmbito das relações políticas, viabilizadas por meio de diálogos, em diversas



Não é objetivo aqui dissecar tal teia de acordos, mas apenas chamar a atenção para complexidade da mesma e, sobretudo, para o acordo vigente entre a UE e o Mercosul.

AS RELAÇÕES FORMAIS ENTRE A UE E O MERCOSUL: O ACORDO-QUADRO DE 1995 E O ACORDO DE ASSOCIAÇÃO

O diálogo político entre a UE e o Mercosul foi oficializado por meio do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional, assinado em Madri, em 15.12.1995, conhecido também como o “Acordo de Madrid”, e somente ratificado em 1999. A demora inicial na ratificação deste acordo se deveu ao fato de se tratar de um acordo misto, como referido anteriormente, necessitando, assim, do acordo da CE/UE e de todos os seus EMs, individualmente, bem como dos países membros do Mercosul, em base conjunta, para determinados domínios da negociação, entre os quais o do investimento, áreas do comércio de serviços e bens culturais.

Trata-se de um acordo deveras ambicioso, pois tem como objetivo último preparar os dois blocos, com estruturas e características econômicas significativamente díspares, para a criação de uma associação inter-regional, ou seja, para o estabelecimento de uma área de livre comércio, de bens e serviços, entre ambos. Contudo, apesar de seu caráter ambicioso, o Acordo de Madrid pode ser caracterizado como um acordo de transição, ou “vazio”, devendo ser preenchido ao longo das negociações para o estabelecimento do Acordo de Associação. Os aspectos a serem preenchidos/negociados se assentam sob a já mencionada estrutura dos três pilares, compreendendo elementos políticos, econômicos/comerciais e de coope-

áreas. De fato, trata-se do reconhecimento da UE de que o Brasil é um parceiro estratégico na região. Para os documentos de base das relações entre o Brasil e a UE, consultar: http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/index_en.htm.



ração, seguindo o princípio do entendimento único - *single undertaking approachment* -, segundo o qual não é possível a implementação de parte do Acordo.

Dos três aspectos em negociação, o mais difícil e complexo de ser concluído refere-se ao comércio, principalmente à questão da liberalização dos produtos agrícolas, dado o elevado grau de competitividade dos países do Mercosul nestes produtos e o protecionismo da UE no setor (DEVLIN, 2003) - para além da difícil questão da liberalização dos setores industrial e de serviços por parte do Mercosul, principais demandas da UE – como será visto na seção seguinte.

No que se refere à cooperação, há duas situações que importa distinguir:

- (i) A cooperação corrente, que se desenvolve sob três aspectos identificados como prioritários: continuação do apoio ao fortalecimento das instituições do Mercosul, desenvolvimento das estruturas económicas e de comércio da região e apoio à sociedade civil;
- (ii) A cooperação a ser executada por ocasião da assinatura do Acordo de Associação, cujo foco principal deverá ser prestar apoio ao estabelecimento da área de livre comércio entre as partes e, portanto, relacionada às questões de comércio e económicas - compras governamentais, direitos de propriedade intelectual, políticas de competitividade e resolução de litígios, entre outros -, contudo, prevendo igualmente cooperação em outras áreas, tais como continuação do reforço da capacidade institucional do Mercosul, promoção do desenvolvimento sustentável, desenvolvimento social, económico, proteção ao meio ambiente, cooperação na área de segurança e justiça, entre outras áreas.¹⁵

¹⁵ COMISSÃO EUROPEIA. **Mercosul**. Documento de Estratégia para a cooperação entre a UE e o Mercosul para o período de 2002 a 2006. Setembro 2002. Disponível em: < http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/docs/index_en.htm >. Acesso em 03.03.2010.



O diálogo político é o aspecto menos prático do Acordo-Quadro, o qual prevê um diálogo regular entre as partes de forma a acompanhar e consolidar a aproximação entre elas. Os temas discutidos são, principalmente, prevenção de conflitos, promoção e proteção dos direitos humanos, da democracia e do estado de direito, desenvolvimento sustentável, levando em conta as dimensões econômica, social e ambiental, e ações comuns contra o tráfico de drogas, o crime organizado e o terrorismo internacional. Os termos do diálogo estão previstos na declaração comum anexa ao Acordo-Quadro, que pretende uma melhoria entre as partes sobre as questões bi-regionais e multilaterais, por meio da coordenação de suas posições nos foros pertinentes. Estabelece ainda os mecanismos do diálogo, que se referem basicamente a contatos, intercâmbios de informação e consultas e a reuniões periódicas, em nível presidencial, ministerial e de altos funcionários dos EMs da UE e do Mercosul.

Apesar de sua aparente organização, trata-se de um acordo de difícil negociação, tanto pela estrutura da UE, como pela estrutura do Mercosul. Do ponto de vista da UE, dado a natureza mista do Acordo, este abarca tanto elementos de competência da CE/UE, como elementos de competência dos seus Estados-membros. Nesse aspecto destaca-se, particularmente, a questão dos investimentos, cuja competência de negociação permanece com os EMs – e não com a CE/UE. Do ponto de vista do Mercosul, o Acordo necessita do consenso de cada um dos seus países-membros, dado a natureza inter-governamental do mesmo. Assim, ambos os blocos enfrentam dificuldades para a obtenção de consenso nas negociações do Acordo, principalmente no que se refere às questões comerciais. As divergências ocorrem tanto entre os países-membros - de ambos os blocos, quanto dentro dos próprios países, que estão sujeitos, por sua vez, às pressões dos diferentes grupos de interesse internos.

Ademais, as dificuldades nas negociações entre os dois blocos foram igualmente marcadas pelos desenvolvimentos do comércio internacional, como por



exemplo, as negociações da Rodada Doha, o crescimento da China e sua crescente representatividade no comércio internacional, as variações cambiais, o alargamento da própria UE, a demanda por inclusão de novos temas na agenda UE – Mercosul, como a questão dos investimentos e da internacionalização das empresas brasileiras, entre outras dinâmicas que, ao longo de uma década, não deixaram de evoluir a espera do fechamento do Acordo de Associação entre os dois blocos.

PRINCIPAIS ENTRAVES PARA O ESTABELECIMENTO DE UM ACORDO DE ASSOCIAÇÃO

Desde quando começaram as negociações para o Acordo de Associação, em 2000, estas tiveram uma posição de destaque, tanto na agenda externa do Mercosul quanto na agenda externa da UE. A partir daquele ano, até 2004, as negociações seguiram a ritmo relativamente acelerado e despertaram considerável interesse, não só no âmbito diplomático, mas também no âmbito da iniciativa privada, ou seja, do empresariado. Contudo, tais negociações foram marcadas, desde o seu início, por uma série de dificuldades, a começar pelo ambiente inicial pouco favorável, atribuído à crise econômica e política do Mercosul, no final dos anos 90.

Por outro lado, o fracasso da Rodada Seattle, em 1999, acabou por dar um novo impulso às negociações entre os dois blocos (BONOMO 2006, p. 45, apud: CHAIRE MERCOSUR, 2000, p.66), arrefecidas com a crise no Mercosul. Do ponto de vista deste bloco, dado a morosidade no avanço das negociações para a ALCA, o acordo com a UE representou uma alternativa para a ampliação de mercados e ganhos de competitividade. Chegou-se, inclusive, a acreditar que as negociações com a UE poderiam ser mais fáceis do que para a ALCA - o que não necessariamente se confirmaria ao longo do tempo.

Assim, a partir do início das negociações, e durante o seu período mais profícuo, entre 2001 a 2004, foram feitas várias trocas de ofertas entre os dois



blocos,¹⁶ mas sempre marcadas por uma constante insatisfação. Do lado do Mercosul, a insatisfação se deu em relação às ofertas agrícolas da UE, sujeitas a cotas tarifárias¹⁷ - escalonadas no tempo, por um período de 10 anos -, e pelo fato de os subsídios às exportações de produtos agrícolas da UE, no domínio da Política Agrícola Comum (PAC), terem ficado de fora das negociações. Do ponto de vista da UE, o descontentamento se deu com as ofertas do Mercosul, quanto aos produtos industriais, e com a falta de oferta em compras governamentais. Igualmente, a oferta do Mercosul no setor dos serviços continuava a ser considerada como insatisfatória por parte da UE, ficando as discussões focadas nos setores de telecomunicações e serviços financeiros (PORTO e FLÔRES, 2006, p. 319).

A falta de consenso quanto aos métodos e modalidades para o estabelecimento do Acordo de Associação representou outra dificuldade durante o período das negociações. Por exemplo, a UE pretendia adotar um cronograma de desgravação tarifária único, enquanto que no entendimento do Mercosul cada bloco realizaria a desgravação tarifária, consoante o cronograma da própria oferta de bens. Nesse sentido, o Mercosul pretendia garantir um tratamento especial e diferenciado, com o argumento de que seria necessário ter em consideração as diferenças econômicas entre os dois blocos (BONOMO, 2006).

Apesar da permanente insatisfação de ambos os lados e suas respectivas dificuldades, pode-se dizer que 2004 foi o ano mais próspero das negociações, considerado como o ano em que “quase” houve o fechamento do Acordo. Segundo João Pacheco, atual chefe da Delegação da União Europeia no Brasil e

¹⁶ Durante os anos de 2001 e 2004, foram realizados 14 Comitês de Negociações Bi-regionais (CNBs), no âmbito dos quais aconteciam as negociações relativas ao comércio e cooperação.

¹⁷ De acordo com esse sistema, os produtos agrícolas (considerados como sensíveis) estariam sujeitos a uma cota para exportação, a partir da qual a tarifa aplicada passaria a ser extremamente elevada (Tarifas contingenciais ou TRQs).



participante das negociações,¹⁸ em 2004, o Mercosul e a UE estiveram muito próximos do fechamento do Acordo. Inclusive, até aquele ano havia sido feito um trabalho técnico intenso, faltando fechar a negociação em alguns pontos na área política e, principalmente, na área comercial, notadamente no que se refere à qualidade da oferta agrícola por parte da UE, e da oferta industrial e de serviços, por parte do Mercosul.¹⁹

De acordo com um alto funcionário da Comissão Européia, antes da reunião ministerial em Lisboa, em 2004, quando as ofertas seriam formalmente apresentadas, houve um acordo - de cavalheiros -, entre ambas as partes de que as mesmas fariam uma oferta melhorada. Contudo, o Mercosul recuou na área industrial - mais especificamente a Argentina se opôs à abertura comercial, principalmente o setor automotivo -,²⁰ e tal recuo representou um “balde de água fria” para a UE.

De fato, havia uma preocupação do setor privado industrial argentino, notadamente do setor automotivo, que temia a instalação das grandes montadoras automobilísticas no Brasil, caso o Acordo fosse fechado. Essa preocupação foi refletida nas negociações por parte do Mercosul, que limitou a abertura do referido setor, por pressão da Argentina, em grau superior às expectativas Europeias. Essa análise é igualmente feita por Lúcia Maduro, analista da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), organização representativa dos interesses industriais, que ressaltou o temor da Argentina em relação a uma possível concentra-

¹⁸ Em 2004, João Pacheco ocupava o cargo de diretor da divisão Negócios Internacionais II, da Direção-Geral de Agricultura (DG AGRI) da Comissão Europeia, e no exercício dessa função coordenou uma rodada de negociações agrícolas com o Mercosul.

¹⁹ Entrevista realizada pela autora em 2008.

²⁰ No Brasil, o setor automotivo se manifestou a favor do acordo, o que ilustra a divergência de opiniões dentro do próprio Mercosul.



ção das grandes montadoras no Brasil, colocando, assim, vários obstáculos para a liberalização das trocas nesse setor.²¹

Por outro lado, a “decepção” do Mercosul era representada pelo desagrado deste com a oferta agrícola da UE, principalmente no que se refere ao foco destinado ao estabelecimento de cotas para importação de produtos agrícolas considerados “sensíveis”, os quais, como já referido, representam os produtos de maior interesse para o Mercosul - tais como: carne, carne de porco, aves, frutas processadas (geléias e compotas), grãos, açúcar, laticínios, etanol, fumo, hortigranjeiros, bananas, entre outros. Ademais, além da questão das cotas para produtos agrícolas, o Mercosul recebeu com descontentamento a nova condicionalidade incluída pela UE nas últimas negociações, conhecido como enfoque dos “dois passos” (*two-steps approach*), que previa, primeiramente, o fechamento de um acordo “light”, deixando o segundo passo para ser dado após as conclusões da Rodada Doha. Sobre essa nova condicionalidade, a UE entendia que dispunha de um “único bolso” (*single pocket*) para negociar tanto no âmbito regional como no âmbito multilateral, significando, portanto, que sua proposta agrícola, no âmbito das negociações com o Mercosul, estaria sujeita às conclusões da Rodada Doha (BONOMO, 2006).

Aliás, pode-se dizer que a Rodada Doha teve um efeito paralisante nas negociações. Isso porque as questões consideradas como sensíveis entre os dois blocos, tais como, concessões tarifárias no setor industrial, de serviços e agrícola, são também negociadas, em nível multilateral, ou seja, no âmbito da Rodada Doha. Dado que esta rodada ainda não foi concluída, ambos os blocos ficaram limitados quanto às suas concessões, à espera de sua conclusão e resultados. Assim, tal rodada passou a ter prioridade na agenda comercial dos dois blocos em questão, ficando as negociações entre a UE e o Mercosul em plano secundário.

²¹ Entrevista realizada pela autora em 2008.



Acresce-se às dificuldades anteriormente expostas, as desigualdades nos processos de integração de ambos os blocos, apontadas, igualmente, como um dos empecilhos para a conclusão das negociações. Por exemplo, a UE representa um mercado único para os exportadores dos países-membros do Mercosul, contudo, a recíproca não é verdadeira, ou seja, o Mercosul não representa um mercado único para os exportadores europeus, pois no Mercosul prevalece ainda a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC). Essa dificuldade é citada pelo Conselheiro Econômico da Embaixada da República Argentina, Luis Castilho, referindo que o negociador do Mercosul tem a UE como mercado único, mas o negociador da UE não tem o Mercosul como mercado único.²² Nesse sentido, Fabian Delcros, atual Conselheiro de Comércio da Delegação da União Europeia no Brasil, refere que a UE oferece ao Mercosul um mercado único, com mais de 500.000 milhões de consumidores e, no caso do Mercosul, a não existência de um mercado único dificulta as concessões feitas no âmbito do Acordo.²³

E, aqui, ressalta-se um ponto importante, relativo ao interesse da UE no fortalecimento institucional do Mercosul, ou seja, de que a integração deste bloco não se restrinja apenas a uma integração comercial, mas abarque, igualmente, outros níveis de integração, como fiscal, monetário, político, entre outros aspectos. Isso porque, do ponto de vista da UE, a falta de harmonização quanto às legislações dos países-membros do Mercosul, a dupla cobrança da TEC, bem como às exceções a esta representam significativos empecilhos na conclusão do Acordo. Com efeito, o primeiro documento de estratégia para a cooperação entre a UE e o Mercosul, para o período de 2002-2006, refere que a criação do Mercado Comum do Mercosul deve ser considerada uma condição prévia para a conclusão das negociações e a sustentabilidade da associação entre as duas regiões.²⁴

²² Entrevista realizada pela autora em 2008.

²³ Entrevista realizada pela autora em 2008.

²⁴ COMISSÃO EUROPEIA. Setembro de 2002. Op. cit.



Após 2004, não houve trocas de ofertas entre a UE e o Mercosul, e ainda que as negociações não tenham sido retomadas, a intenção de se fechar o Acordo não foi totalmente abandonada. Por exemplo, em 2006, houve uma tentativa de relançar as negociações e, mais recentemente, em declaração conjunta assinada por Brasil e UE, por ocasião da II e III Reuniões de Cúpula entre ambos, acontecidas em dezembro de 2008 e outubro de 2009, respectivamente, foi referida a disposição de se retomar as negociações entre a UE e o Mercosul.²⁵ Contudo, até o momento, as mesmas não foram retomadas.

CONCLUSÃO

Estevão (2004) refere que as relações entre a União Europeia e a América Latina carecem, da parte desta, de um interlocutor nos moldes do processo de integração europeu, e por tal motivo, a preferência da UE na AL se daria em relação aos acordos de integração mais bem definidos, ou seja, em relação ao Mercosul e a Comunidade Andina, por exemplo, ficando as relações com a AL, como um todo, restritas às declarações políticas e programas de desenvolvimento. Contudo, ainda que o Mercosul tenha semelhança com o processo de integração europeu – embora suas diferenças sejam ainda mais significativas –, e ainda que exista um acordo, efetivo e em negociação, entre ambos os blocos, suas relações políticas parecem ter o mesmo fim das relações entre a UE e a AL, ou seja, ficaram, por enquanto, restritas às declarações políticas, à ajuda financeira ao processo de integração no Mercosul, e às várias rodadas de negociações para o fechamento do Acordo de Associação, sem que se tenha concluído o objetivo final: o estabelecimento de uma área de livre comércio entre UE e Mercosul.

²⁵ EUROPEAN COMMISSIONS. EXTERNAL RELATIONS. *EU Brazil Summit*. 28.12.2008. Disponível em: <http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/summit/>. Acesso em: 10.1.2009.



De fato, a liberalização das trocas entre o Mercosul e a UE não é um objetivo fácil de ser concretizado. Prova disso é que, passado mais de uma década, desde o lançamento das negociações para o estabelecimento do Acordo de Associação entre a UE e o Mercosul, em 1999, o mesmo não foi concluído, e não há evidências que o seja; apesar de todas rodadas de negociações, dos encontros ministeriais entre o Mercosul e a UE, de todos os documentos de trabalho produzidos, de todas as declarações políticas, do envolvimento da iniciativa privada, entre outras ações para a sua conclusão.

A dificuldade e a morosidade para se chegar à finalização do Acordo são fatores de preocupação entre os negociadores envolvidos e tal ponto foi assinalado por Karl Falkenberg, ao declarar que as negociações para a liberalização do comércio entre os dois blocos já têm quase dez anos e os “adolescentes são perigosos”.²⁶ Isso quer dizer que, do ponto de vista econômico, uma década é tempo demais para a conclusão de um acordo, dado à dinâmica dos mercados, que ocorre em ritmo (muito) mais acelerado do que a dinâmica das negociações políticas. Inclusive, caso estas sejam retomadas, haverá que atualizar a agenda de forma a incorporar as novas demandas que surgiram ao longo de uma década de negociações, com a evolução da economia global. Do ponto de vista do empresário brasileiro, por exemplo, haverá que incluir a questão dos investimentos nas negociações e alargar a agenda para além da questão agrícola.

Por fim, quanto à importância estratégica do Mercosul para a UE, ressalta-se que ao contrário do que ocorre em relação à América Latina e Brasil, com os quais a UE possui uma parceria estratégica, não há ação semelhante em relação ao Mercosul. Segundo alto funcionário da Comissão Europeia, o Mercosul se encaixa, do ponto de vista da UE, em seu objetivo global de promover a integração em países democráticos, mas isso não significa que seja estratégico. O Brasil sim é considerado pela UE como estratégico, não o Mercosul.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZNAR, J. P. In: WILHELM H., FRANKLIN T. (org.). **Anuário Brasil-Europa 2002: solução de controvérsias, arbitragem comercial e propriedade intelectual**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p 25-36
- BONOMO, D. Z. **A Mobilização Empresarial para Tríplice Negociação Comercial: ALCA, MERCOSUL-União Europeia e OMC (1994 - 2004)**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.
- CHAIRE MERCOSUR DE SCIENCES PO. **Relatório Anual 2000: A caminho de um acordo entre Mercosul e a Europa**. Paris, 2000.
- COSTA, C. G. **Economia e Política da Construção Europeia – os desafios do processo de integração**. Lisboa: Terramar, 2004. 340 p.
- D'ARCY, F. **União Européia: Instituições, Políticas e Desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, Stiftung, 2002. 248 p.
- DEVLIN, R.; ESTEVADEORDAL, A.; KRIVONOS, E. **The Trade and Cooperation Nexus: How does Mercosur-EU Process Measure Up?** Intal – ITD – STA, Occasional Paper 22, 2003.
- DEVLIN, R.; ESTEVADEORDAL, A. **¿Qué hay de Nuevo en el Nuevo Regionalismo de las Americas?** Intal – ITD – STA, Documento de Trabajo 7, 2001.
- FAWCETT, L. **Regionalism in Historical Perspective**. In: FAWCETT; HURREL (eds.). **Regionalism in World Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 9-36
- GIORDANO, P. **The External Dimensions of Mercosul: Prospects for North – South Integration with the European Union**, Intal – ITD – STA, Occasional Paper 19, 2003.
- GRISANTI, L. X. **El nuevo interregionalismo transatlántico: la asociación estratégica Unión Europea – América Latina**. Buenos Aires: Bid – Intal, 2004.
- HOFFMANN, A. R. **Foreign Policy of the European Union towards Latin American Southern Cone States (1980-2000)**. Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH, European University Studies, 2004.



LOHBAUER, C. **O Brasil, o Mercosul e a União Européia**: os Desafios de uma Relação Complementar. In: AMARAL Jr. A.; Ratton, M. (orgs.). **União Européia**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p.143-184.

MARTINS, E. R. O Alargamento da União Europeia e a América Latina. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 47(2), Brasília: IBRI, UnB, 2004. p. 5-24.

MARSH, S.; MACKENSTEIN, H. **The International Relations of the European Union**. London: Pearson Longman, 2005. p. 227-246.

MATEO, M. C. **La Asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada**. Barcelona: CIDOB, 2006.

PORTO, M. C. L.; FLÔRES, R. G. Jr., **Teoria e Políticas de Integração na União Européia e no Mercosul**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 420p.

SARAIVA, M. G. A União Européia como ator internacional e os países do Mercosul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 47 (1), Brasília: IBRI, UnB, 2004. p 84-111.

SMITH, K. E. **European Union Foreign Policy in a Changing World**. Cambridge: Polity Press, 2003. 274 p.

VENTURA, D. **Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea**. Berlin: Konrad-adenauer Stiftung, 2005. 615 p.

WYATT-Walter, A. In: FAWCETT, L.; HURRELL, A. (eds). **Regionalism in World Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 74-121.

